



Innst. O. nr. 118

(2002-2003)

Innstilling til Odelstinget fra justiskomiteen

Ot.prp. nr. 62 (2002-2003)

Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lov-tiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff mv.)

Til Odelstinget

1. HOVEDINNHALDET I PROPOSISJONEN Sammendrag

I proposisjonen foreslår departementet endringer i straffeloven, straffeprosessloven, politiloven, utleveringsloven mv. Endringene faller i to hovedgrupper.

Den første hovedgruppen gjelder organisert kriminalitet og menneskehandel mv. Hovedformålet er å bidra til en mer effektiv bekjempelse av organisert kriminalitet, i tillegg til å oppfylle våre internasjonale forpliktelser etter FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og konvensjonens protokoll om menneskehandel. Disse forslagene kan i sin tur deles inn i fem undergrupper:

Departementet foreslår for det første et nytt straffebud i straffeloven som vil ramme det å inngå forbund (avtale) om å begå alvorlige straffbare handlinger som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe.

For det annet foreslår departementet en ny generell bestemmelse om straffskjerping for handlinger som er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. Etter forslaget heves strafferammen inntil det dobbelte i slike tilfeller, men likevel ikke med mer enn 5 års fengsel.

For det tredje foreslår departementet et nytt straffebud mot menneskehandel. Det foreslåtte straffebudet rammer bakmenn og andre som bidrar til at mennesker utnyttes til f.eks. prostitusjon eller tvangsar-

beid. Straffebudet går videre enn protokollen ved at det også rammer den som ved vold, trussel, misbruk av sårbar stilling eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til nærmere bestemte formål.

For det fjerde foreslår departementet å utvide adgangen til midlertidig overføring av fengslede personer for å bistå til å fremskaffe bevis til bruk for etterforskning eller rettsforfølgning i en annen konvensjonsstat.

For det femte foreslår departementet å utvide adgangen til grenseoverskridende observasjon, slik at utenlandske polititjenestemenn vil kunne spane på andre enn den mistenkte dersom det er skjellig grunn til å tro at dette vil bidra til å identifisere eller oppspore den mistenkte.

Den andre hovedgruppen gjelder gjengangerstraff og rettshåndhevelsesarrest mv. Forslagene her faller i tre undergrupper:

For det første går departementet inn for å skjerpe straffen for gjengangerkriminalitet. Departementet foreslår å ta inn i straffeloven en generell straffskjerpingsregel som gir anvisning på at strafferammen skjerpes med inntil det dobbelte dersom en tidligere domfelt person på ny begår en straffbar handling av samme art som han tidligere er domfelt for.

Departementet foreslår samtidig at det gjøres klart i straffeloven at gjentakelse er blant de forhold som gjør det berettiget å fastsette en lengre prøvetid enn to år. Den lengste prøvetiden som kan fastsettes, er fem år.

For det annet foreslår departementet å endre straffeprosesslovens bestemmelse om såkalt rettshåndhevelsesarrest. Etter departementets syn bør det komme klarere til uttrykk i loven at det ved vurderingen av om den mistenkte skal pågripes og fengsles, skal legges vekt på hensynet til allmennhetens rettsfølelse og den utrygghet en eventuell løslatelse vil kunne lede til.

For det tredje foreslår departementet å rette opp en inkurie i straffeprosessloven om adgangen til å få behandlet borgerlige rettskrav i en ankesak. Dette spørsmålet har ikke vært på høring.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Anne Helen Rui, Ola Røtvei og Bernt Egil Torp, fra Høyre, Carsten Dybevig, lederen Trond Helleland og Linda Cathrine Hofstad, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad, fra Kristelig Folkeparti, Einar Holstad og Finn Kristian Marthinsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, deler Regjeringens utgangspunkt om at en må bekjempe organisert kriminalitet og menneskehandel. Dette er internasjonale problemstillinger som krever samarbeid og tiltak over landegrensene. På den bakgrunn er det viktig at også Norge følger opp sine internasjonale forpliktelser. Omfanget og grovheten i mange av disse forholdene gjør at en må være spesielt oppmerksom på at dette ikke er tilfeldige handlinger, men at det i det vesentlige er planlagte og vel kalkulerende forhold.

Etter komiteens mening er det et problem at en del personer blir gjengangere i å utføre kriminalitet. Dette forhold kan nok ha flere grunner, og det må settes inn flere hensiktsmessige tiltak for å forhindre gjengangerkriminalitet. Komiteen er enig i at straffen for gjengangerkriminalitet bør skjerpes, men dette bør først og fremst gjelde for volds-, vinnings- og seksualforbrytelser. For samfunnet er det et problem når forbrytelser gjentas gang på gang av samme gjerningsperson, og straffeskjerpelse kan være ett av flere virkemidler for å få allerede domfelte til å avstå fra nye forbrytelser.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti slutter seg til at det er et stort problem at personer blir gjengangere i å utføre kriminelle handlinger. Disse medlemmer mener derimot ikke at for lave strafferammer er hovedårsaken til at vi mest sannsynlig har en gjengangerprosent på godt over 50. Disse medlemmer mener Regjeringen har lagt seg på en linje der man satser faretruende mye på høyning av strafferammene i den hensikt å bekjempe kriminaliteten. Disse medlemmer er av den oppfatning at strafferammene har mindre betydning for kriminalitetsutviklingen enn andre forhold i samfunnet, forhold som kunne fortjent større oppmerksomhet fra Regjeringens side. Dette gjelder for eksempel økende forskjeller, arbeidsløshet, en mangelfull rusomsorg, det store antallet skoletapere, et barnevern som sliter

etc. I tillegg er det etter disse medlemmers oppfatning særdeles viktig å øke sannsynligheten for at lovbrudd vil bli oppdaget og at det møtes med en rask reaksjon, samt at domfelte får tilbud om rehabilitering og ettervern. Ikke minst når det gjelder rus- og voldsforbrytelser har strafferammene mindre betydning som avskrekkende tiltak. Når det gjelder seksuelle overgrep, har disse medlemmer størst tro på at økt sannsynlighet for å bli oppdaget er det viktigste tiltaket. Uansett vil det at handlingen er begått tidligere være et skjerpende moment i en straffesak, og således bidra til å ivareta rettferdighetshensynet og den allmenne rettsoppfatning.

Disse medlemmer vil videre påpeke at all den tid kriminalomsorgen er underfinansiert, vil enda lengre straffer først og fremst føre til enda lengre soningskøer og enda større press på å redusere kvaliteten på soningen (ved dublering, press på bemanningen etc.). Disse medlemmer vil komme ytterligere tilbake til denne problemstillingen under punkt 8.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg i forhold til det rent straffemessige at Regjeringen mener at straffene som utmåles ved gjentakelsesforhold bør bli lengre, og støtter dette.

2. BAKGRUNNEN FOR FORSLAGENE

2.1 Organisert kriminalitet og menneskehandel mv.

Både justiskomiteen, jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2002-2003), forsvarskomiteen og justiskomiteen, jf. Innst. S. nr. 9 (2002-2003), har uttrykt bekymring for økningen i den organiserte kriminaliteten.

Videre har FNs generalforsamling vedtatt én konvensjon om grenseoverskridende organisert kriminalitet og tre protokoller om henholdsvis menneskehandel, menneskesmugling og ulovlig befatning med våpen. Konvensjonen ble undertegnet av Norge 13. desember 2000.

På denne bakgrunn sendte departementet 10. desember 2002 på høring forslag til endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. Høringsnotatet inneholdt bl.a. forslag om straffebestemmelser som retter seg mot organisert kriminalitet og menneskehandel, og en bestemmelse som skjerper strafferammen for slik kriminalitet. I tillegg ble det foreslått endringer i utleveringsloven og i politiloven.

2.2 Gjengangerstraff og rettshåndhevelsesarrest

Regjeringen har i Sem-erklæringen gått inn for å endre straffeloven "slik at det i tillegg til den ubetingede straff for gjengangere i vinnings-, volds- og sedelighetsforbrytelser kan idømmes en betinget straff,

som utløses ved gjentatte forbrytelser". Etter brevveksling med Riksadvokaten om dette spørsmålet sendte departementet 10. september 2002 også på høring et forslag til endringer i straffeloven og straffeprosessloven. I høringsnotatet gjorde departementet rede for ulike måter en straffskjerpelse for gjengangere kan gjennomføres på. Departementet foreslo også en klargjøring av straffeprosessloven § 172, men understreket samtidig at endringen ikke var ment å innebære noen realitetsendring i gjeldende rett.

I kapittel 3 i proposisjonen redegjør departementet kort for kriminalitetsutviklingen, særlig med hensyn til organisert kriminalitet.

3. STRAFF FOR DELTAKELSE I ORGANISERT KRIMINALITET

Sammendrag

Spørsmålet er her om selve deltakelsen i en organisert kriminell gruppe kan være straffbar, uavhengig av om deltakeren kan knyttes til (andre) konkrete lovovertrедelser. Et slikt straffansvar kan tenkes å følge av de særlige bestemmelsene i straffeloven §§ 104 a og 330. Straffansvar kan også oppstå etter de alminnelige reglene om medvirkning og forsøk. I proposisjonen gjøres det nærmere rede for rekkevidden av disse bestemmelsene.

Konvensjonen pålegger statene å kriminalisere deltakelse i visse organiserte kriminelle grupper og medvirkning til enkelte av de handlingene som gruppen begår. Statene har en viss frihet når det gjelder valg av gjennomføringsmåte. Konvensjonen inneholder to hovedelementer. Statene må enten kriminalisere det å inngå forbund om alvorlige straffbare handlinger, det vil si straffbare handlinger med en strafferamme på fengsel i fire år eller mer, eller det å delta aktivt i en organisert kriminell gruppe. Statene må i tillegg kriminalisere det å medvirke til gjennomføringen av straffbare handlinger som involverer en organisert kriminell gruppe. Uansett hvilken gjennomføringsmåte som foretrekkes, vil det være behov for lovendringer. Det er fordeler og ulemper ved begge gjennomføringsmåter, og departementet gjennomgår begge alternativene i høringsnotatet.

Høringsinstansene er delt i synet på hvilket gjennomføringsalternativ som bør foretrekkes. De er også delte i synet på utformingen av bestemmelsen.

Departementet mener at de beste grunner taler for forbundsalternativet, og har utformet lovforslaget i samsvar med det. Departementet viser til at denne bestemmelsen gir en klarere angivelse av området for det straffbare. En straffebestemmelse som retter seg mot deltakelse i organiserte kriminelle grupper, vil uvegerlig bli mer skjønnsmessig og vurderingspreget. I tillegg til at gjerningsbeskrivelsen vil kunne ut-

formes på en mer presis måte, har dessuten både påtalemyndigheten og domstolene en viss erfaring med å anvende forbundsbestemmelser, som det fra før finnes flere av i straffeloven. En annen fordel ved forbundsalternativet er at den forberedelseshandlingen som i tilfelle rammes, vil knytte seg til en straffbar handling som gjerningspersonen selv skal begå eller medvirke til å begå. Den som deltar aktivt i en organisert kriminell gruppe vil derimot, slik forslaget i høringsnotatet var utformet, kunne straffes selv om vedkommende aldri har deltatt i gruppens kriminelle virksomhet, og kanskje tar avstand fra den. Forbundsalternativet er derfor også best i samsvar med det strafferettslige prinsippet om at den enkelte bare skal måtte svare for egne handlinger. Bestemmelsen bør begrenses til å gjelde forbund hvor minst én av partene har tilknytning til en kriminell gruppe. Departementet legger til grunn at en slik kvalifikasjon er forenlig med konvensjonen. Bestemmelsen bør også ramme forbund om å begå allmennfarlige forbrytelser, eller forbrytelser mot liv, legeme og helbred, selv om handlingen ikke er økonomisk motivert.

Etter konvensjonen artikkel 5 nr. 1 bokstav b skal konvensjonsstatene kriminalisere det å medvirke til gjennomføringen av straffbare handlinger som involverer en organisert kriminell gruppe, og som kan straffes med fengsel i minst fire år. I høringsnotatet ble gjennomføringen av denne bestemmelsen drøftet.

Alle de høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet mener at det er unødvendig med en særskilt medvirkningsbestemmelse i utkastet til § 162 c. Departementet antar på denne bakgrunn at det foreløpig ikke er behov for en slik bestemmelse, men vil komme tilbake til spørsmålet om utviklingen skulle gi grunn til det.

Departementet foreslår at strafferammen for overtredelse av utkastet til straffeloven § 162 c første og annet ledd bør være fengsel inntil 4 år. I høringsnotatet reiste departementet spørsmålet om det likevel kunne være grunn til å åpne for bruk av enkelte ekstraordinære etterforskningsmetoder.

Alle de høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet, støtter forslaget om å utvide adgangen til teknisk sporing og kommunikasjonskontroll som ikke er avlytting.

Høringen bekrefter at det vil være et behov for å bruke etterforskningsmetodene teknisk sporing og kommunikasjonskontroll som ikke er avlytting i slike saker. Er de øvrige vilkårene oppfylt, særlig kravet om at inngrepet ikke må være uforholdsmessig, er det etter departementets syn heller ikke betenkelig å åpne for bruk av de aktuelle metodene ved etterforskning av saker etter utkastet § 162 c. Ikke minst gjelder det dersom den forbrytelsen avtalen gjelder, er svært alvorlig. Departementet viser for øvrig til de argumen-

tene som har kommet frem under høringen og fremmer forslag i tråd med synspunktene foran.

Komiteens merknader

Komiteen vil påpeke at det er en kjensgjerning at organisert kriminalitet er vanskeligere å bekjempe enn annen kriminalitet. Miljøene er gjerne lukkede og praktiserer ofte en hard indre justis. Komiteen ønsker derfor å tillate bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder ved skjellig grunn til mistanke om brudd på ny straffeloven § 162 c, og støtter forslaget til endring i straffeprosessloven §§ 202 b første ledd og § 216 b første ledd bokstav b.

Komiteen mener det er positivt at Regjeringen fremmer forslag om endring i straffeloven overensstemmende med FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. De organiserte kriminelle opererer ofte på den internasjonale arena, og av den grunn er det viktig med tilsvarende straffebestemmelser som andre land.

Komiteen er kjent med at det er vanskelig å angi eksakt omfanget av den organiserte kriminaliteten i Norge. Dette til tross opplyses det fra politifaglig hold at utviklingen på området er bekymringsfull. Organisert kriminalitet utgjør en større trussel mot samfunnet og den enkelte enn annen kriminalitet. Ofte er det ingen tradisjonell fornærmet som oppdager og anmelder slik kriminalitet, typisk vil det være slik ved narkotikahandel. Kriminaliteten blir derfor lett skjult i de kriminelle nettverk, noe som ikke minst gir politiet helt andre utfordringer enn mer tradisjonell kriminalitet. Bekjempelse av slik kriminalitet krever derfor et bredere spekter av virkemidler. For å ramme den organiserte kriminalitet er det nødvendig med en straffetrussel rettet mot selve nettverket som sådan, før de enkelte handlinger blir utført. Dette vil også muliggjøre at politiet kan arbeide proaktivt ikke minst gjennom spaning, infiltrasjon og bruk av utradisjonelle metoder. Komiteen har i vesentlig grad vektlagt disse forhold i sin vurdering av forslag til ny straffeloven § 162 c.

Komiteen har merket seg at høringsinstansene var delt i spørsmålet om ny straffeloven § 162 c skulle utformes som en forbundsbestemmelse eller om den skulle utformes som et forbud mot deltakelse i kriminelle grupper. Etter komiteens oppfatning vil en forbundsbestemmelse være å foretrekke, da den best vil være i samsvar med det strafferettslige prinsipp om at den enkelte bare skal svare for egne handlinger. Den forberedelseshandling som rammes av en forbundsbestemmelse vil knytte seg til en straffbar handling som gjerningspersonen selv skal begå eller medvirke til å begå, og komiteen vurderer en slik tilknytning som helt sentral ved avgjørelsen av hvilke handlinger som skal straffereguleres. Videre er det etter komiteens oppfatning en fordel

at påtalemyndigheten og domstolene har erfaring med å anvende forbundsbestemmelser som det fra før finnes flere av i straffeloven.

Komiteen har merket seg at det i proposisjonen legges til grunn at det ikke skal være et krav for domfellelse etter ny straffeloven § 162 c at påtalemyndigheten kan føre bevis for hvilken konkret forbrytelse avtalen gjelder, så lenge den kan bevise at det gjelder en forbrytelse med en nedre strafferamme på minst 4 år. Komiteen antar at de fleste domfellelsene etter § 162 c vil bygge på at retten har funnet forbundet knyttet til konkrete forbrytelser. Komiteen er enig i at det derimot ikke bør være et krav til at forbrytelsen konkretiseres, men bemerker at hvis det ikke i det hele tatt er ført bevis for noen hovedgrupper av handlinger, vil det være vanskelig å føre tilstrekkelige bevis for domfellelse.

Komiteen viser til at i og med at norske borgere som hovedregel ikke kan utleveres til land utenfor Norden, jf. utleveringsloven § 2, er det etter komiteens mening viktig å sikre at nordmenn som overtrer § 162 c i utlandet, kan straffeforfølges i Norge og sone her. Det er videre hensiktsmessig at andre personer som overtrer nevnte bestemmelse kan straffes i Norge, uavhengig av hvor forbrytelsen er begått. Komiteen slutter seg derfor også til forslaget om å føye § 162 c til i oppregningen i straffeloven § 12 første ledd nr. 3 og 4.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, vil påpeke at dersom Norge straffer organisert kriminalitet mildere enn andre europeiske land, kan dette medføre at kriminelle miljøer finner det hensiktsmessig å utøve sine ugjerninger her. En slik utvikling vil være sterkt uønsket.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg videre at Regjeringen påpeker at den generelle straffeskjerpelsesregelen bare vil utvide domstolenes fullmakter, ikke pålegge domstolene å ilegge en strengere straff i den enkelte sak enn det er grunnlag for. Disse medlemmer vil i den sammenheng påpeke Stortingets uttalelser om behovet for strengere straffer ved alvorlig kriminalitet, og spesielt der forholdet dreier seg om forbrytelser mot mennesker. Selv om domstolene alltid må ta utgangspunkt i straffegrunnlaget i den enkelte forhold, er det fra disse medlemmers ståsted et poeng at regelen om straffeøkning skal resultere i konkrete skjerpelser der det er begått organisert kriminalitet.

Disse medlemmer mener regelen om straffeskjerpelse som følge av at en organiserer sin kriminelle aktivitet i en form for forbund, bør være en generell straffeskjerpelse. Det fremstår som uforståelig

at en ikke skal kunne se dette i sammenheng med reglene om gjentakelse og sammenstøt av forbrytelser. All den tid de som bedriver organisert kriminalitet erfaringsmessig foretar mer enn ett enkelt lovbrudd, kan det se ut til at Regjeringen ikke ønsker at reglene skal få betydning ut over de tilfellene der det dreier seg om bagatellmessige lovbrudd. Disse medlemmer ser organisert kriminalitet som et så alvorlig samfunnsproblem at det å inngå i organiserte grupper eller nettverk i seg selv må bety en utvidelse av maksimumsstraffen.

På denne bakgrunn ønsker disse medlemmer å stryke forslaget til ny § 162 c første ledd siste setning.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det ville vært en fordel om departementet hadde utformet § 162 c i tråd med Advokatforeningens forslag, slik at bestemmelsen ble avgrenset til det å inngå forbund om nærmere bestemte straffbare handlinger, i stedet for å la strafferammen alene være avgjørende for om handlingene omfattes. Forslaget fra regjeringspartiene om å senke strafferammen i denne bestemmelsen fra fire til tre år (se kapittel 4), er etter dette medlems oppfatning en bekreftelse på at en slik variant ville vært klok. Å foreta en endring som beskrevet, nærmest over bordet, for å sikre seg at også tyveri (§ 257) og nå barnepornobestemmelsen (§ 204 første ledd) skal omfattes av bestemmelsene, er slik dette medlem ser det, uheldig. Dette medlem mener man i stedet bør nevne disse bestemmelsene eksplisitt, og det fremmes derfor følgende forslag:

”Straffeloven § 162 c første ledd første setning skal lyde:

Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, eller som rammes av §§ 204 første ledd eller 257, og som skal begås som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, straffes med fengsel inntil 4 år, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse. ”

4. STRAFFSKJERPELSE FOR LOVBRUDD SOM BEGÅS I TILKNYTNING TIL ORGANISERT KRIMINALITET

Sammendrag

Norsk straffelovgivning har ingen generelle bestemmelser om straffen for organisert kriminalitet. Derimot finnes det noen bestemmelser som regulerer straffen for enkelte nærmere angitte forbrytelser som er begått i tilknytning til organisert kriminalitet.

Departementet reiste i høringsnotatet først spørsmål ved om strafferammen i det hele tatt bør skjerpes

når lovbruddet er begått som ledd i organisert kriminalitet. Spørsmålet ble besvart bekreftende, særlig under henvisning til den økte straffverdigheten som normalt gjør seg gjeldende i slike saker.

Videre drøftet departementet om straffskjerpingen bør gå frem av det enkelte straffebud eller av en generell straffskjerpingsregel. Departementet gikk inn for at det utarbeides en generell regel som tas inn som ny § 60 a i straffeloven. Departementet foreslo at strafferammen skal forhøyes inntil det dobbelte dersom den straffbare handlingen er utøvet som ledd i organisert kriminalitet. Når det gjelder hvilke handlinger som bør rammes av straffskjerpingsregelen, ga departementet uttrykk for at den nærmere grensdragningen må overlates til rettspraksis.

En rekke høringsinstanser støtter forslaget om en egen straffskjerpingsregel for de tilfellene der lovbruddet er begått som ledd i organisert kriminalitet. Enkelte av disse høringsinstansene har imidlertid kommet med forslag til endringer i bestemmelsens innhold.

Departementet holder etter høringsrunden fast ved at det er behov for å skjerpe strafferammene ved organisert kriminalitet. Det er spørsmål om skjerpelsen bør skje i enkelte utvalgte straffebud hvor det er et særlig behov for å skjerpe straffen, eller om det bør innføres en generell straffskjerpingsregel.

En generell straffskjerpingsregel vil sikre at straffen kan skjerpes der det er behov for det. Dermed risikerer man ikke å utelate straffebud hvor straffen burde vært skjerpet. En generell straffskjerpingsregel har også lovtekniske fordeler. Departementet legger vekt på at en generell straffskjerpingsregel bare vil utvide domstolenes fullmakter; ikke pålegge domstolene å ilegge en strengere straff i den enkelte sak enn det er grunnlag for. Departementet går etter dette i likhet med et flertall av høringsinstansene inn for at det innføres en generell straffskjerpingsregel. Bestemmelsen bør tas inn som en ny § 60 a i straffeloven. På bakgrunn av høringsrunden foreslås det flere viktige endringer i forhold til det opprinnelige forslaget.

Den beste løsningen er etter departementets oppfatning å ha en generell straffskjerpingsregel som doubler strafferammen ved organisert kriminalitet, slik som foreslått i høringsnotatet. Men i tillegg bør det fastsettes et absolutt tak for hvor mange år strafferammen kan bli utvidet med på dette grunnlaget. Etter departementets oppfatning vil 5 år være en rimelig øvre grense. Strafferammen vil uansett ikke bli forhøyet til mer enn 20 års fengsel, jf. utkastet til § 17 første ledd bokstav a. Straffskjerpingsregelen foreslås avgrenset til straffbare handlinger som er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. I tråd med dette foreslås bestemmelsen sup-

plert med den samme definisjonen av en organisert kriminell gruppe som i utkastet til § 162 c.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener at dagens strafferammer i en viss utstrekning er for lave til å dekke den maksimale straffverdighet ved organisert kriminalitet. Etter flertallets oppfatning er det en fare for at Norge vil tiltrekke seg denne type samfunnsnedbrytende virksomhet dersom vår straffeutmålingspraksis ikke minst er på linje med de europeiske land for øvrig.

Flertallet vil peke på at det er en kjensgjerning at lovendringer ofte er nødvendig for at den lovgivende myndighet skal kunne påvirke domstolenes straffeutmålingspraksis. Av den grunn støttes forslaget om en egen straffeskjerpingsregel for organisert kriminalitet. Flertallet vil påpeke at gjerningspersonens rolle i den organiserte kriminelle gruppen skal tillegges stor betydning ved straffeutmålingen etter ny straffeloven § 60 a.

Flertallet ser likevel at de straffbare forhold kriminelle organiserer seg for å begå, ofte vil ha en strafferamme på 3 år, typisk tyveri etter straffeloven § 257. Det er ønskelig å harmonisere hva som anses som organisert kriminalitet i denne sammenheng i størst mulig grad med det komiteens flertall uttalte i Innst. O. nr. 73 (2002-2003) under kapittel 6.1. Derfor vil dette flertallet endre definisjonen av organisert kriminell gruppe i forslaget til straffeloven ny § 60 a annet ledd og ny §§ 162 c første ledd og annet ledd, slik at kravet til strafferamme i definisjonen reduseres fra minst 4 års fengsel til minst 3 års fengsel. Dette vil få den betydning at en vil fange opp organiserte kriminelle grupper som har som hovedformål å begå en serie av vinningsforbrytelser med strafferamme på 3 års fengsel, selv om lovteksten som sådan ikke stiller krav om at det skal begås flere handlinger.

Flertallet mener det er viktig at også organiserte pedofile nettverk som utelukkende utveksler barnepornografisk materiale seg imellom, uten å begå andre mer alvorlige handlinger, omfattes av straffeskjerpelsen i ny straffeloven § 60 a. Derfor foreslår komiteen at strafferammen i pornografibestemmelsen i straffeloven § 204 første ledd, utvides fra to til tre års fengsel. Formålet med denne utvidelsen i strafferammen er særlig å ramme ulovlig befatning med barnepornografisk materiale. Komiteen vil presisere at konsekvensene av nevnte endring i straffeloven § 204 er at den maksimale strafferammen for medlemmer av organiserte nettverk som utveksler barnepornografi blir seks års fengsel, jf. ny straffeloven § 60 a.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at Regjeringen mener det er størst behov for å heve strafferammene ved organisert kriminalitet når lovbruddet i utgangspunktet har en lav strafferamme. Dette fordi det ellers vil være tilstrekkelig anledning til å ta høyde for det straffeskjerpende moment innenfor de alminnelige strafferammene. På bakgrunn av dette gir dette flertallet sin støtte til forslaget om at det fastsettes et absolutt tak for hvor mange år strafferammen kan utvides med i ny straffeloven § 60 a. Dette flertallet er enig i at det er rimelig at den øvre grense settes til fem år.

I vurderingen har dette flertallet også lagt vekt på at et flertall av høringsinstansene, blant andre Advokatforeningen, støtter forslaget om en særskilt straffeskjerpingsregel. Det har dessuten hatt betydning at forslaget innebærer utvidet adgang til å anvende ekstraordinære etterforskningsmetoder. Dette fordi trusler fra de organiserte kriminelle miljøene i mange tilfeller gjør det vanskelig for politiet og for retten å basere seg på vitneforklaringer.

Dette flertallet vil i den forbindelse bemerke at forslaget innebærer en omfattende utvidelse av det saklige virkeområdet for de ekstraordinære etterforskningsmetodene. Alle de sentrale formuesforbrytelsene, som i grov form har en øvre strafferamme på seks års fengsel, vil etter dette danne grunnlag for bruk av nevnte etterforskningsmetoder fra politiets side. I lys av de viktige mothensyn som gjør seg gjeldende med hensynt til bruk av slike metoder, støtter dette flertallet forslaget om å stramme inn kriteriet i lovteksten fra "organisert kriminalitet" til "organisert kriminell gruppe". For dette flertallet er det viktig å fremheve at ny straffeloven § 60 a ikke er ment å generelt ramme handlinger som er utført av flere i fellesskap, men særlig samfunnsskadelige og organiserte kriminelle grupper.

Dette flertallet har merket seg at flere av høringsinstansene har påpekt at ny § 60 a vil få mange konsekvenser - ikke minst av prosessuell art. På denne bakgrunn ber dette flertallet Regjeringen følge utviklingen nøye, og eventuelt melde tilbake til Stortinget i egnet form.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er problematisk at regjeringspartiene gang på gang i siste liten fremmer forslag til endringer under komiteens behandling av saker, og at dette gir liten mulighet for å vurdere forslagene på en grundig nok måte. Særlig er det et problem at høringsinstansene ikke får sagt sin mening, og disse medlemmer vil understreke at dette er svært uheldig.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser at en handling utført som ledd i organisert kriminalitet er mer graverende enn et tilfeldig lovbrudd. Disse medlemmer er derfor enig i at maksimumsstraffen forhøyes til det dobbelte. Det at Regjeringen legger seg på et lavt nivå, slik at økningen aldri kan bli mer enn 5 år, fremstår som en vurdering av at det er "lettere" kriminalitet som skal bekjempes. Dette er etter disse medlemmers syn et direkte feilaktig signal å gi.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende endringsforslag til § 60 a første ledd:

"Straffeloven § 60 a første ledd skal lyde:

Dersom en straffbar handling er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, likevel ikke til mer enn en samlet straff på 30 års fengsel."

Disse medlemmer vil påpeke at det er uheldig at Norge ikke åpner for tilsvarende etterforskningsmetoder som er mulig i mange andre europeiske land. Siden organisert kriminalitet er grenseuavhengig, kan dette medføre at Norge bevisst profilerer seg som et land der vilkårene for å bedrive organisert kriminalitet er bedre enn i andre land. Dette er en så uheldig situasjon at den må i den utstrekning det er mulig unngås. Disse medlemmer mener derfor at en bør foreta en reell vurdering av å innføre muligheten av å benytte for eksempel romavlytting i alvorlige saker.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener det er viktig å slå hardt ned på organisert kriminalitet. Slik kriminalitet er ekstra skadelig for samfunnet, og må bekjempes. Dette medlem støtter likevel ikke det fremlagte forslaget fra Regjeringen om dobling av strafferammen, likevel ikke med mer enn fem års fengsel. Årsaken til dette er at dette medlem mener det er svært uheldig å foreta et slikt grep nå, når Straffelovkommisjonens innstilling ligger til vurdering i departementet. Flere høringsinstanser har påpekt dette poenget, og det vises særlig til uttalelser fra Agder lagmannsrett, med tilslutning fra Borgarting lagmannsrett og Dommerforeningens utvalg for strafferett, som mener den foreslåtte bestemmelsen bryter med den systematikken Straffelovkommisjonen går inn for. Stortinget bør følgelig, etter dette medlems mening, behandle strafferammene for organisert kriminalitet først når Straffelovkommisjonens delutredning nr. 7 skal behandles av Stortinget. Dette medlem viser også til uttalelser fra Dommerforeningens utvalg for strafferett, riksadvokaten, Oslo og Hordaland statsadvokatembeter og Borgarting lagmannsrett, som er

uenige i at det innføres en generell straffeskjerpningsregel. Dette medlem viser til riksadvokatens spørsmål om den foreslåtte regelen vil forrykke den innbyrdes sammenhengen mellom strafferammene. Dette medlem mener det er svært uheldig dersom riksadvokatens spørsmål kan besvares bekreftende og mener slike effekter nettopp kan unngås dersom Straffelovkommisjonens arbeid tas mer på alvor. At departementet skriver (side 52 i proposisjonen) at "forholdet mellom de aktuelle bestemmelser vil imidlertid bli vurdert på nytt i en større sammenheng ved oppfølgingen av Straffelovkommisjonens forslag til ny straffelov", forsterker ikke et eventuelt inntrykk av denne regjeringen som grundig og langsiktig - men muligens som handlekraftig. Det synes også etter dette medlems oppfatning noe merkelig at man her tilsynelatende legger opp til dobbeltarbeid i stor stil, med mindre man allerede har bestemt seg for å avvise kommisjonens forslag til oppbygging av ny straffelov.

5. HANDEL MED MENNESKER

Sammendrag

Norge har i dag ikke noe eget straffebud som retter seg uttrykkelig mot handel med mennesker. Men flere bestemmelser i straffeloven og i andre lover kan anvendes på handlinger som utføres i forbindelse med menneskehandel.

Norge undertegnet protokollen om menneskehandel samtidig med at konvensjonen ble undertegnet den 13. desember 2000. Ved å ratifisere protokollen vil Norge forplikte seg til å kriminalisere menneskehandel og å sikre bistand til og beskyttelse av ofre for menneskehandel.

I høringsnotatet konkluderte departementet med at det kunne være tvil om protokollens krav til å kriminalisere menneskehandel er oppfylt i norsk rett. Blant annet av den grunn foreslo departementet et eget straffebud mot menneskehandel. Departementet la i høringsnotatet til grunn at norsk rett for øvrig tilfredsstiller de forpliktelser som protokollen om menneskehandel pålegger statene. Det var derfor etter departementets syn ikke nødvendig med andre lovendringer for å kunne ratifisere protokollen.

Departementet foreslo i høringsnotatet et eget straffebud mot menneskehandel. Behovet for et eget straffebud ble begrunnet med at det kan finnes forhold som faller inn under protokollens artikkel 3, men som ikke rammes av noe norsk straffebud. Videre vil et eget straffebud gi et mer oversiktlig regelverk, og det kan bidra til en mer effektiv bekjempelse av menneskehandel. Det ble også pekt på at uten et eget straffebud kunne det gis et feilaktig inntrykk av at menneskehandel ikke er kriminalisert i Norge.

Et flertall av høringsinstansene som uttaler seg støtter departementets forslag om at det bør innføres et eget straffebud mot menneskehandel.

Departementet holder fast ved forslaget om et eget straffebud mot menneskehandel med den begrunnelse som ble gitt i høringsnotatet, og fremmer forslag om et straffebud om menneskehandel som skal erstatte gjeldende § 224 i straffeloven.

Departementet fremmet i høringsnotatet to alternative forslag til lovtekst. Bare alternativ 1 rammer den som står for selve utnyttelsen. Begge alternativene rammer andre aktører i handelen med mennesker enn den som direkte står for utnyttelsen. Det er disse bakmennene protokollen retter seg mot. Uten dem ville utnyttelsen ofte ikke være mulig. Ordlyden i utkastene nevner enkelte sentrale bakmannshandlinger, men dette er kun ment som eksempler. Begge bestemmelser rammer generelt medvirkning til å utnytte noen til de formål som rammes av straffebudet. I tillegg rammes den som gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelse som nevnt fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling.

Flertallet av høringsinstansene mener at alternativ 1 er å foretrekke fremfor alternativ 2. Flere av høringsinstansene - også de som ønsker et nytt straffebud - peker likevel på at det kan være problematisk å lage en presis lovtekst. Departementet fremmer derfor forslag i tråd med høringsnotatets alternativ 1, men med noen endringer.

I høringsnotatet sies det at lovteksten må nevne de formål som personene blir utnyttet for eller forledet til å la seg bruke til. Departementet tok utgangspunkt i de markeder for menneskehandel som er nevnt i definisjonen i protokollen. Seksuelle formål, tvangsarbeid og fjerning av organer er nevnt i utkastet. I tillegg nevnes det å utnytte noen til fremmed krigstjeneste, fordi dette i dag står i § 224 og departementet fant at forbudet mot slike handlinger bør videreføres. Departementet mente derimot at slaveri, slaveriliknende praksis og trelldom er godt nok dekket i straffeloven § 225 og at det derfor ikke er nødvendig å ta med slike handlinger i et nytt straffebud mot menneskehandel.

Høringsinstansene hadde få synspunkter på utformingen av formålene, og departementet holder fast ved den oppstillingen av formål som er foreslått i høringsnotatet.

Departementet mente i høringsnotatet at den foreslåtte ordlyden ikke gjorde det nødvendig å regulere særskilt situasjonen der det handles med personer under 18 år. Dette var begrunnet med at dersom en person under 18 år er handlet med for de formål som er nevnt, skal det mindre til enn ellers for å si at vedkommende er utnyttet eller forledet.

Flere høringsinstanser mener derimot at situasjonen der det handles med personer under 18 år, bør reguleres særskilt i lovgivningen. Riksadvokaten mener at midlene for utnyttelse bør inntas i straffebudet for å gjøre det mer presist. Han peker samtidig på at det da må gjøres unntak for handel med mindreårige i tråd med protokollen.

Departementet støtter riksadvokatens syn med den begrunnelsen som er gitt og foreslår at § 224 får et tredje ledd hvor dette reguleres eksplisitt. Videre bør det ved vurderingen av om overtredelsen er grov, legges særlig vekt på at den som blir utsatt for utnyttelsen, er under 18 år.

Departementet foreslo i høringsnotatet en differensiert strafferamme slik at den som utnytter en person til de nevnte formål eller forleder noen til å la seg bruke til slike formål, skulle kunne straffes med fengsel inntil 10 år. Dette er den samme strafferammen som etter gjeldende § 224. For bakmannshhandlingene foreslo departementet en strafferamme på fengsel inntil 5 år. Begrunnelsen for en lavere strafferamme her, var at det foreslåtte straffebudet rammet vidt, og at det er forskjell på f.eks. å holde en person frihetsberøvet for utnyttelse til seksuelle formål, og det å transportere vedkommende fra hjemstedet til grensen. Uansett ville disse handlingene etter forslaget kunne rammes med fengsel inntil 10 år dersom de var ledd i organisert kriminalitet.

Det fremkommer ulike synspunkter på forslaget om strafferamme i høringsrunden.

Departementet er enig i at ulikheter i straffverdighet ikke nødvendigvis går mellom den som utnytter og den som legger forholdene til rette for at utnyttelsen kan skje. I tillegg kan rollene gli over i hverandre, og det kan da bli kunstig å skulle skille i forhold til strafferamme. Departementet foreslår derfor at § 224 deles inn i simple og grove overtredelser. Simple overtredelser bør straffes med fengsel inntil 5 år og grove overtredelser med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, foreslår departementet at det skal legges særlig vekt på om den som ble utsatt for handlingen, var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang eller om overtredelsen ga betydelig utbytte.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, har ingen merknader til utformingen av ny straffeloven § 224, og slutter seg til de anvisninger som gis i proposisjonen om hvordan bestemmelsen skal forstås og praktiseres.

Flertallet har merket seg at straffeloven § 202 foreslås endret slik at bestemmelsen rammer det å fremme andres prostitusjon. Flertallet støtter denne endringen all den tid straffeloven § 224 vil ramme

det straffverdige i å utnytte og forlede andre mennesker i prostitusjon.

Flertallet vil presisere at endringen i straffeloven § 202, sammenholdt med ny straffeloven § 224, ikke innebærer en reduksjon i omfanget for det straffbare. Flertallet mener det er nødvendig å endre § 202 samtidig som det vedtas en ny § 224. Dette fordi det ikke er ønskelig med utstrakt overlapping i området for det straffbare bestemmelsene imellom. Flertallet frykter at en slik overlapping kan medføre at handlinger som bør dømmes etter den strengere § 224, av påtalemyndigheten påberopes eller av domstolene anvendes under § 202. Dette kan skje fordi brudd på § 202 oppleves lettere å bevise enn brudd på § 224. En slik utvikling er etter flertallets oppfatning ikke ønskelig.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil påpeke at handel med mennesker innebærer grove krenkelser av menneskerettighetene. Handel med mennesker er en kynisk utnyttelse av fattigdomsskapt sårbarhet som i første rekke rammer kvinner og barn. Derfor er slik menneskehandel etter dette flertallets oppfatning ofte også et uttrykk for seksualisert vold som strider mot prinsippet om likestilling mellom kjønnene.

Dette flertallet er kjent med at mange av dem som utnyttes av menneskehandlere er mindreårige. De er i tillegg til å være ofre for en kriminell handling, også frarøvet omsorg, familieliv, utdanning og andre basale rettigheter som alle barn har behov for og krav på. Dette flertallet mener at vi her snakker om en alvorlig form for profittmotivert og organisert kriminalitet som truer de mest grunnleggende prinsipper om menneskets verdi.

Dette flertallet har merket seg at Regjeringens forslag om et eget straffebud mot menneskehandel er en oppfølging av Handlingsplanen mot handel med kvinner og barn som ble lagt frem den 12. februar 2003. Det kan finnes forhold som faller inn under protokollen art. 3, men som ikke rammes av noe norsk straffebud. Det er derfor nødvendig med et eget straffebud mot menneskehandel for at Norge skal kunne ratifisere FN-protokollen om menneskehandel. Dette flertallet mener at et eget forbud mot menneskehandel vil gi et mer oversiktlig regelverk, og dessuten er det viktig av pedagogiske grunner. Av hensyn til internasjonalt samarbeid for å bekjempe handel med mennesker er det videre hensiktsmessig at regelverkene på området i ulike land er tilsvarende.

Dette flertallet støtter Regjeringens vurdering av at både de typiske bakmannshandlingene og handlingene til dem som står for selve utnyttelsen rammes av bestemmelsen om menneskehandel i straffeloven § 224. Både det å forlede og det å utnytte

noen i forbindelse med menneskehandel er så straffverdige at det bør rammes av bestemmelsen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser at begrepet handel med mennesker er et begrep med mange fasetter. Uansett er det viktig å innføre straffebud mot dem som står bak utnyttelsen av mennesker som er tvunget eller på annen måte fanget inn i en tvangsmessig situasjon der en blir utsatt for seksuelle overgrep, tvangsarbeid, krigstjeneste utenfor eget lands forsvar og fjerning av vedkommendes organer.

Disse medlemmer ser at alder og lignende best ivaretas som et mulig straffeskjerpende moment som kan legges sammen med andre forhold. Disse medlemmer støtter Regjeringens forslag i denne forbindelse.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener Riksadvokatens forslag til momenter som bør med i straffeloven § 224, siste ledd, er bra og at flere enn de momentene Regjeringen har tatt hensyn til i utformingen av paragrafen, må med. Dette medlem mener imidlertid at bestemmelsen ikke bør omfatte en vurdering av hvorvidt handlingen ga betydelig utbytte eller ikke. Dette medlem mener det økonomiske utbyttets størrelse må være uvesentlig i en sammenheng som dette.

Dette medlem fremmer derfor følgende forslag:

"Straffeloven § 224 fjerde ledd skal lyde:

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelse av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang og om gjerningspersonen tidligere er straffet etter §§ 202, 224 eller 225."

Dette medlem vil videre fremme forslag i tråd med Riksadvokatens og Oslo politidistrikts synspunkter når det gjelder adgangen til å ta i bruk kommunikasjonsavlytting også etter simple overtredelser av § 224, til tross for at slik overtredelse har en strafferamme på 5 år.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

"Straffeprosessloven § 216 a første ledd bokstav b skal lyde:

- b) som rammes av straffeloven kapittel 8 eller 9, av § 162, § 224 eller § 317, jf. § 162 eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m v § 5."

Dette medlem vil videre understreke Pro Senterets bekymring for konsekvensene av den fore-

slåtte endringen av den såkalte "hallikparagrafen", dvs. straffeloven § 202. Pro Senteret skriver blant annet:

"Dersom en gjennomfører de endringene i hallikbestemmelsen som departementet skisserer, vil en redusere rettsvernet for de kvinner og menn i prostitusjon som, på grunn av fraværet av tvangsmidler, ikke faller inn under et straffebed mot menneskehandel."

Departementet avviser på sin side dette, og skriver blant annet:

"Det er ikke meningen at endringen skal avkriminalisere noen handlinger som i dag rammes av § 202 (...)."

Dette medlem er glad for at departementet har denne holdningen, men mener likevel det kan stilles spørsmålsteget ved hvorvidt dette blir tilstrekkelig ivare tatt dersom forslaget til ny § 202 blir vedtatt. Årsaken til dette er bl.a. departementets egne merknader på side 97 i proposisjonen hvor det står at:

"(d)e samme handlinger som er nevnt som eksempler på overtredelse av § 202, vil være straffbare etter § 224 dersom utnyttelsen eller forledelsen har skjedd ved bruk av de tvangsmidler som er nevnt i § 224 første ledd." (dette medlems utheving).

Dette medlem mener det er viktig at det fortsatt skal være straffbart å utnytte andres prostitusjon og å forlede andre til å drive med prostitusjon eller til å fortsette med det - *selv om dette ikke skjer ved bruk av tvangsmidler*. Dette bør framgå klart og tydelig av loven. Dette medlem går derfor imot den foreslåtte endringen av § 202.

6. MIDLERTIDIG OVERFØRING AV FENGSELEDE PERSONER

Sammendrag

FN-konvensjonen artikkel 18 gjelder gjensidig hjelp i straffesaker. Statene er forpliktet til å gi regler om midlertidig overføring av fengslede personer for identifikasjon, for å vitne eller for på annen måte å bistå til å fremskaffe bevis til bruk for etterforskning eller rettsforfølgning i en annen konvensjonsstat.

Det fremgår av lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lovbrytere mv. (utleveringsloven) § 25 nr. 1 at en person som er fengslet i Norge, etter begjæring og på bestemte vilkår kan overføres til fremmed stat for "å avhøres som vitne eller fremstilles til konfrontasjon". Etter gjeldende rett er det ikke adgang til å overføre fengslede personer til andre formål, iallfall ikke uten vedkommendes samtykke.

Sammenholder man konvensjonsforpliktelsen med utleveringsloven, ser man at artikkel 18 åpner for å overføre fengslede personer i flere tilfeller enn

det den norske lovbestemmelsen gjør. For eksempel vil avhør av en mistenkt person omfattes av konvensjonen, men ikke av utleveringsloven. For å gjennomføre FN-konvensjonen artikkel 18 nr. 10 er det nødvendig med lovendring.

I høringsnotatet ble behovet for lovendring drøftet, og en eventuell endring kan skje ved at utleveringsloven § 25 nr. 1 utvides til også å omfatte andre etterforskningsskritt enn vitneavhør og konfrontasjon. Etter departementets syn bør slik overføring være betinget av samtykke fra den fengslede, slik konvensjonen åpner for. Bakgrunnen for dette er at enkelte etterforskningsskritt vil kunne være mer inngrepene enn dem loven i dag nevner.

Alle de høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, støtter forslagene i høringsnotatet.

Departementet fremmer derfor forslag om å endre utleveringsloven § 25 nr. 1 og 4 i samsvar med det som ble foreslått i høringsnotatet. Lovforslaget har imidlertid fått en litt annen utforming enn i høringsnotatet.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg at forslaget om å endre utleveringsloven § 25 innebærer at bestemmelsen blir i tråd med FN-konvensjon nr. 18 om gjensidig hjelp i straffesaker. Komiteen har ingen ytterligere merknader og støtter Regjeringens forslag i denne sammenheng.

7. SCHENGENKONVENSJONEN

Sammendrag

EU har foreslått å endre Schengenkonvensjonen artikkel 40 om såkalt grenseoverskridende observasjon. Forslaget innebærer en utvidelse både når det gjelder hvilke forbrytelser som kan gi adgang til slik observasjon, og når det gjelder hvem den grenseoverskridende observasjonen kan rette seg mot. Derimot er det ikke i denne omgangen aktuelt å endre reglene om hva observasjonen kan gå ut på. Endringsforslaget er foreløpig ikke endelig vedtatt.

Norge er tilsluttet Schengensamarbeidet. Norge står formelt sett fritt til å avgjøre om adgangen til grenseoverskridende observasjon bør utvides eller ikke. Skulle imidlertid Norge velge ikke å gjennomføre endringen, vil dette kunne lede til at Norge må tre ut av Schengensamarbeidet.

Forslaget i høringsnotatet utvider adgangen til grenseoverskridende observasjon i to retninger. For det første utvides rammene for hvilke forbrytelser som kan gi adgang til grenseoverskridende observasjon uten forutgående tillatelse. I tillegg til de straffbare handlingene som allerede er nevnt i artikkel 40 nr. 7, innebærer forslaget at også grovt bedrageri, menneskesmugling, hvitvasking, ulovlig handel med

nukleære og radioaktive substanser, terrorhandlinger og deltakelse i kriminelle grupper/forbund om å begå alvorlige straffbare handlinger, skal omfattes. For det annet utvides kretsen av hvem som kan gjøres til gjenstand for grenseoverskridende observasjon. Mens det tidligere bare var adgang til å fortsette observasjon av en mistenkt, innebærer forslaget at det i tillegg skal bli tillatt å fortsette observasjon av andre, dersom dette kan bidra til å identifisere eller spore opp den mistenkte. I høringsnotatet ble spørsmålet om endringen bør gjennomføres, og i tilfelle på hvilken måte, drøftet.

Alle de høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet støtter forslagene i høringsnotatet, og departementet fastholder derfor i det vesentlige forslaget til endring av politiloven § 20 a.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg Politiets sikkerhetstjenestes synspunkt vedrørende forståelsen av "surveillance" i forslaget til endring i artikkel 40, og kan se fordelene av at teknisk sporing av kjøretøy omfattes av begrepet. Videre har komiteen merket seg at Datatilsynet etterspør hva som ligger i uttrykket "observasjon". Komiteen ber Regjeringen vurdere disse spørsmål i forbindelse med oppfølgingen av innstillingen til utvalget som ser på politiets forebyggende metoder.

Komiteen mener at de foreslåtte endringer i politiloven § 20 vil kunne være et bidrag for enklere å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet. Komiteen støtter derfor forslaget til endringer i politiloven.

Komiteen har for øvrig ingen ytterligere merknader, og støtter Regjeringens forslag til endringer i utleveringsloven.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, mener erfaringene med Schengensamarbeidet så langt, viser at det virker etter sin hensikt.

8. STRAFFSKJERPELSE FOR GJENGANGERKRIMINALITET

Sammendrag

Straffeloven har ingen generell bestemmelse som skjerper strafferammen ved gjentakelse. I de fleste tilfeller er rammen den samme uansett om gjerningspersonen tidligere er domfelt eller ikke. Men en del straffebud skjerper straffen ved gjentakelse. Mange av dem gjelder vinnings-, volds- og seksualforbrytelser.

I høringsnotatet foreslo departementet å skjerpe straffen for gjengangerkriminalitet. Departementet ga uttrykk for at en slik straffskjerpelse kunne gjen-

nomføres gjennom regler om minstestraff, gjennom reglene om deldom eller gjennom en generell straffskjerpelsesbestemmelse. Departementet ba om høringsinstansenes syn på hvilken ordning som var å foretrekke.

Utgangspunktet for departementets høringsnotat var at straffen for gjengangerkriminalitet bør skjerpes. De fleste høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, er enige i det. Enkelte mener derimot at det ikke er behov for en straffskjerpelse, og at dagens strafferammer under enhver omstendighet er vide nok.

Etter departementets oppfatning er straffskjerpingen som har skjedd de senere år ikke alltid tilstrekkelig overfor visse gjengangere. Især gjelder dette for dem som til stadighet begår vinnings-, volds- og seksualforbrytelser, til stor skade og ulempe for andre. Overfor denne gruppen må samfunnet kunne reagere strengt. Både individualpreventive og allmennpreventive hensyn taler med tyngde for det. Høyesterett har i flere sammenhenger gitt uttrykk for at en straffskjerpelse gjennom rettspraksis bør skje skrittvis. Endres loven, vil domstolene kunne fastsette den ønskede straff uten å gå skrittvis frem. Departementet holder fast ved at straffen for gjengangerkriminalitet bør skjerpes.

En måte å skjerpe straffen for gjengangerkriminalitet på, er å innføre minstestraffer. I høringsnotatet ble dette alternativet klart avvist. Alle de høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet er enige med departementet i at det ikke bør innføres regler om minstestraff ved gjentakelse. Departementet fremmer på denne bakgrunnen ikke forslag om dette.

Et annet av alternativene i høringsnotatet knyttet seg til straffelovens regler om deldom (dvs. en dom på fengselsstraff som skal være delvis ubetinget, delvis betinget).

Ingen av høringsinstansene var uenige i at reglene om deldom allerede er tilstrekkelige. Departementet er enig i at det ikke alltid er grunn til å gjøre deler av straffen betinget, slik det også går frem av høringsnotatet. En eventuell økt bruk av deldom vil imidlertid ikke uten videre innebære noen reduksjon av straffenivået. Bruken av deldom må ses i sammenheng med forslaget om å heve straffenivået ved gjentakelse. Tanken er at hele eller deler av den skjerpede straffen kan gjøres betinget, ikke den delen av straffen som uansett ville blitt idømt. Etter departementets syn er det derfor heller ikke naturlig å begrense bruken av deldom til vinningsforbrytelser.

De fleste høringsinstansene støtter departementets forslag om å innføre en generell straffskjerpelsesbestemmelse. De fleste støtter også departementets forslag til utforming av bestemmelsen.

Det første spørsmålet som oppstår ved utformingen av en straffskjerpelsesbestemmelse, er hvilke

straffbare handlinger som - sammenholdt med det eller de lovbrudd som gjerningspersonen tidligere er domfelt for - skal anses som gjentakelse. De nåværende bestemmelsene om gjentakelse har alltid en eller annen begrensning i form av at det kreves lovbrudd av samme art. En slik begrensning har etter departementets mening gode grunner for seg. Det er først og fremst individualpreventive hensyn som gjør det naturlig å reagere strengere mot tilbakefallsforbryteren enn mot førstegangsforbryteren. Lovutkastet til en generell straffskjerpingsregel ved gjentakelse bør på denne bakgrunnen inneholde en form for kvalifikasjon, og departementet fastholder dette forslaget også etter høringsrunden.

Det neste spørsmålet som oppstår, er hvor mye strafferammen bør heves i gjentakelsestilfellene. Forslaget til endring i § 62 ble vedtatt ved lov 10. januar 2003 nr. 2, som trådte i kraft straks. Departementet mener at det kunne være naturlig å heve strafferammen like mye som etter forslaget om endring av § 62. Dette henger særlig sammen med hensynet til et enkelt og oversiktlig lovverk. Regelverket vil bli enklest og mest oversiktlig hvis den samme multiplikator brukes i alle straffskjerpelsestilfeller. Multiplikatoren bør derfor etter departementets syn være den samme med mindre andre hensyn taler imot. Det kan departementet ikke se at det gjør i dette tilfellet. Skal en straffskjerpelse ha noe for seg på de områder hvor en har ansett det særlig ønskelig å skjerpe straffen, må rammen heves med mer enn det halve, siden det på disse områder allerede er særlige straffskjerpelsesregler som gir anvisning på en tilsvarende skjerpelse. En multiplikator et sted mellom en halv og en hel gang synes komplisert.

Det siste spørsmålet som oppstår, er hvilket forhold det bør være mellom hjemlene for straffskjerpelse på grunn av henholdsvis konkurrans og gjentakelse: Bør reglene kunne virke sammen, slik at strafferammen økes både på grunn av konkurrans og på grunn av gjentakelse? Etter departementets syn gir ikke høringen grunnlag for en annen løsning enn det høringsnotatet bygget på. Strafferammen skjerpes etter begge bestemmelser når vilkårene for det er oppfylt. Den doble skjerpingen innebærer ikke at den tiltalte blir idømt dobbel straff. Retten må her som ellers utmåle straffen etter alminnelige straffutmålingsprinsipper. Som regel ligger den utmålte straffen langt fra den øvre strafferammen.

Når det gjelder 6-årsgrensen i § 61, fastholder departementet også forslaget i høringsnotatet. De individualpreventive hensyn som bærer en straffskjerpelse for gjengangere, får mindre gjennomslagskraft desto lenger tilbake i tid den forutgående straffbare handlingen ligger. Et sted bør det trekkes en grense. Etter departementets syn er det neppe til å unngå at en slik grensdragning undertiden kan gi utslag som vir-

ker noe tilfeldige, selv om man også i de tilfeller som faller utenfor bestemmelsen, etter omstendighetene vil kunne legge en viss vekt på det tidligere straffbare forholdet ved straffutmålingen. Departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet som ledd i oppfølgingen av NOU 2002: 4 Ny straffelov.

Departementet har ikke under høringen mottatt synspunkter på hvorvidt straffebud i spesiallovgivningen bør endres. Departementet har etter høringen oppfordret alle de andre departementene til å vurdere om det bør gjøres endringer i straffebud som faller innenfor deres ansvarsområder. Bare Landbruksdepartementet har gitt uttrykk for et behov for en slik endring, se utkastet til endring i veterinærloven § 37. For øvrig foreslås det i denne omgangen ingen endringer i reglene om gjentakelsesstraff i spesiallovgivningen. Disse reglene vil dermed bli videreført, og vil som spesialbestemmelser gå foran den generelle straffskjerpelsesregelen i utkastet til straffeloven § 60.

For så vel en ren betinget fengselsstraff som for delvis betinget dom er hovedregelen i dag at det skal fastsettes en prøvetid på to år. I særlige tilfeller kan det settes en lengre prøvetid, men prøvetiden kan ikke være over fem år. Gjentatte lovbrudd av samme art vil kunne være et slikt særlig tilfelle som åpner for å fastsette en prøvetid på inntil fem år. For å synliggjøre dette er det imidlertid et spørsmål om ikke bestemmelsen om prøvetid bør endres, slik at denne muligheten går klarere frem av loven. I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes syn på spørsmålet.

De fleste av de høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, støtter forslaget.

Etter departementets syn gir høringen støtte for å endre straffeloven i samsvar med forslaget i høringsnotatet. Den eneste høringsinstansen som går imot forslaget, er KROM, som viser til at endringsforslaget innebærer et stort inngrep overfor den domfelte. Departementet er ikke enig i det. Også etter gjeldende rett er gjentakelse blant de momenter som kan lede til at prøvetiden settes til mer enn to år. Den foreslåtte endringen innebærer derfor ikke noen endring av gjeldende rett, selv om den rent faktisk vil kunne lede til at prøvetiden blir noe lengre.

Komiteens merknader

Komiteens flertall, unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, ser at det er hensynet til den individualpreventive effekt som i hovedsak begrunner den foreslåtte lovendring. Flertallet mener at domstolene særlig innenfor volds-, vinnings- og seksualforbrytelser utmåler for lave straffer for gjengangere, og at det derfor er nødvendig med en lovendring som markerer Stortingets ønske om et høyere straffenivå for slike kriminelle.

Flertallet vil påpeke at lovforslaget medfører at en i straffeloven får en generell regel om straffskjerpelse ved gjentakelse, og at de fleste særbestemmelser om slik straffeskjerpelse i loven oppheves. Det ønskes en straffeskjerpelse for gjengangere innen vinnings-, volds- og seksualforbrytelser. Flertallet er kjent med at det vesentlige av slik kriminalitet begås av gjengangere. Mange av dem utvikler seg til å bli notoriske kriminelle uten respekt for andres integritet, helse eller eiendom. Svært mange mennesker får ødelagt sine liv av slike kriminelle.

Flertallet har merket seg at de fleste høringsinstansene som uttaler seg er enige i forslaget om at straffen for gjengangerkriminalitet bør skjerpes.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener at lovforslaget fortsatt gir domstolene betydelig frihet i straffeutmålingen. Utmåling av straff er å påføre andre et så alvorlig onde at automatikk ikke bør avløse det gode dommerskjønn. Det vil være opp til den dømmende rett å bestemme om den skjerpede straff skal tas ut gjennom en lengre ubetinget fengselsstraff eller om retten, for den som har passert grensen til å få en betinget dom, i stedet gir straffeskjerpelsen i form av en betydelig betinget fengselsstraff i tillegg til den ubetingede del. Et slikt tillegg - som i noen tilfeller blir en meget betydelig del - kan være en kraftig markering til gjengangeren om å avstå fra en videre kriminell løpebane. En slik form for gjengangerstraff vil kunne styrke straffens individualpreventive virkning betydelig, i tillegg til at den også vil ha en allmennpreventiv effekt.

Disse medlemmer støtter også forslaget om utvidet prøvetid opp til fem år for gjengangere. En utvidet prøvetid kan nettopp være påkrevd for de gjengangere som får slike deldommer.

Når det gjelder vinningsforbrytelser, er disse medlemmer oppmerksom på at straffeskjerpelse ved gjengangerkriminalitet kan slå uheldig ut overfor rusmisbrukere som finansierer sitt forbruk med kriminalitet. En rusmisbrukers straffbare handlinger er ikke mindre straffverdige enn om den samme handling ble begått av en rusfri person. Argumentet om den individualpreventive effekt ved straffeskjerpelse har imidlertid ikke samme virkning i forhold til rusmisbrukere. Disse medlemmer ser derfor positivt på at tiltak overfor rusmisbrukere er et satsningsområde for Regjeringen, og vil understreke at målrettede tiltak overfor denne gruppe kriminelle er viktige for å hindre gjentakelse.

Disse medlemmer vil understreke at straffedømte rusmisbrukere trenger behandling for sin avhengighet. Disse medlemmer anser at også kriminalomsorgen kan brukes som en plattform til en rehabilitering av rusmisbrukere som dømmes til

fengsel for annen kriminalitet. Det var derfor viktig at Regjeringen i siste statsbudsjett markerte økt bruk av soning i behandlingsinstitusjon (§ 12 soning).

Disse medlemmer vil fremheve at bruk av deldom i gjengangertilfelle ikke skal medføre noen reduksjon i selve straffenivået. Det vil således være i strid med hensikten med lovendringen hvis domstolene i stedet utmålte kortere ubetinget straff med tillegg av en betinget del.

Disse medlemmer har merket seg at Straffelovkommisjonen ikke ser behovet for en generell bestemmelse om straffeskjerpelse ved gjengangerkriminalitet. Hensynet til et konsekvent og oversiktlig lovsystem tilsier likevel etter disse medlemmers syn, at en slik bestemmelse innføres. Spesielt er det i forhold til vinnings-, volds- og seksualforbrytelser behov for en økning i straffenivået. En lovendring på dette området nå, vil etter disse medlemmers oppfatning ikke hindre at man igjen kan drøfte dette spørsmålet ved fremleggelsen av ny straffelov.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke overtredelser som skal rammes av gjengangerbestemmelsen i § 61, så er disse medlemmer enige i at det bør være et krav til straffeskjerpelse at den straffbare handling er av samme art som en tidligere er dømt for. Individualpreventive hensyn tilsier etter disse medlemmers syn også at det er gjentakelse av samme type forbrytelse som skal sees hen til ved gjengangerstraff. En eventuell mer generell regel om gjentakelse, uten krav til "samme art" vil etter disse medlemmers syn slå uheldig ut. En individualpreventiv effekt svekkes etter hvert som årene går fra første domfellelse, og en begrensning bakover i tid på seks år synes derfor etter disse medlemmers syn som hensiktsmessig.

Disse medlemmer støtter forslaget om at maksimumsstraffen i straffebudet forhøyes til det dobbelte hvis ikke straffebudet selv bestemmer noe annet.

Hva gjelder de enkelte særlige bestemmelser om gjentakelsesstraff, er disse medlemmer enige i at de i forhold til bestemmelsene i straffeprosessloven §§ 192, 195, 196 og 233 beholdes.

Reglene om endringer i straffeprosessloven § 53 om prøvetid er etter disse medlemmers syn et godt supplement til innføringen av straffeskjerpelse ved gjentatte lovovertridelser, og vil etter disse medlemmers mening ha en effekt i forhold til dem som er gjengangere.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter ikke Regjeringas forslag om ytterligere straffskjerping for gjentakelse av straffbare forhold av samme art. Disse medlemmer vil fremheve at en straffskjerping ved gjentakelse av samme type for-

brytelser allerede eksisterer for en rekke lovbrudd, herunder vinnings-, volds- og seksualforbrytelser. I tillegg er det de siste årene skjedd en skjerping når det gjelder gjengangerkriminalitet, sist en høyning av konkurrenstilfellene fra 1,5 til 2 ganger den av forbrytelsene som er begått med den høyeste strafferammen. Disse medlemmer slutter seg derfor til Advokatforeningens synspunkter om at de eksisterende bestemmelser i straffeloven om straffskjerpelse ved gjentakelse er tilstrekkelig til å fastsette riktig straff ved gjentatt kriminalitet, også ved ønske om økt bruk av betinget fengsel som en del av straffen.

Disse medlemmer viser til at de som vil rammes av straffskjerpelsen i stor grad er rusavhengige personer som begår vinningskriminalitet for å skaffe penger til rusmidler. Disse medlemmer er derfor av den oppfatning at den individualpreventive effekt av straffeskjerpning ved gjentakelse for denne forbrytergruppen er illusorisk. Disse medlemmer vil fremheve at soningskøen er stigende, jf. Revidert nasjonalbudsjett for 2003 kap. 430 der det opplyses at soningskøen var på 2 762 dommer pr. 31. mars 2003. I tillegg opplyser Norsk Statistikk 1997-2001 at antallet fengslede pr. 100 000 innbygger er svært mye høyere for Norge enn for de andre nordiske landene, Sverige og Finland har ca halvparten av det norske fangetallet pr. 100 000 innbygger. Disse medlemmer vil med dette utgangspunktet bemerke at tilnærmingen heller bør være å få ned fangetallet i stedet for Regjeringens bestrebelser for stadig å øke fangetallet og dermed også soningskøene.

Disse medlemmer mener straffedømte med rusproblemer har et spesielt behov for oppfølging under soningen. I dagens regelverk er det en åpning for soning i behandlingsinstitusjon gjennom § 12 i straffegjennomføringsloven. Beklageligvis begrenser bruken av dette seg på grunn av anstaltenes presede økonomi, som igjen skyldes en kriminalomsorg uten tilstrekkelige økonomiske midler. Det er nødvendig å videreutvikle § 12-soning slik at det kan legges bedre til rette for rehabilitering av personer med rusproblemer. Regjeringen bør også se på om lovverket kan endres slik at det kan være mulig å idømme behandling på institusjon som alternativ til fengselstraff.

Disse medlemmer mener at for bedre å kunne dekke behovet for behandling under soning i fengsler, er det nødvendig med utbygging av institusjoner og programtilbud. Disse medlemmer mener videre at Justisdepartementet og Sosial- og Helsedepartementet sammen må utarbeide en klarere organisering av tilbudet der innsatte med rusproblemer får tilrettelagt rehabilitering under soning. En generell økonomisk styrking og satsing på kriminalomsorgen er nødvendig for å bedre kapasiteten i behandlingsinstitusjonene.

Etter disse medlemmers syn bør utfallet av dagens lovendringer for de med rusproblemer ikke bli lengre fengselsstraff, men reaksjon med et mer konstruktivt innhold. Domstolene bør derfor være varsomme med å bruke straffeskjerpingsregelen for gjengangere med store rusproblemer og som har begått kriminalitet i tilknytning til sitt rusproblem.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet slutter seg til Regjeringens oppfatning om at straffeskjerpningen som har skjedd de senere år ikke alltid har vært tilstrekkelig overfor visse gjengangere. På den bakgrunn er det naturlig at det foretas en konkret justering av dette.

Disse medlemmer merker seg at forslaget er at en skal kunne doble maksimumsstraffen, men at en tenker seg at den økte delen av straffen i det vesentlige skal resultere i betingede straffer.

Disse medlemmer deler Regjeringens syn på at det er behov for en økning av straffen for gjengangerkriminalitet. Likevel ser disse medlemmer det som noe sendrektig å starte med økte betingede straffer på det tidspunktet det allerede er konstatert at vedkommende er gjengangerkriminell. Bruken av en ekstra betinget straff som et individualpreventivt virkemiddel bør benyttes ved starten av en potensiell kriminell løpebane. En vil da kunne oppfordre på et tidlig tidspunkt til å avholde seg fra fremtidig kriminell aktivitet.

Når det gjelder forhøyelse av maksimumsstraffen, mener disse medlemmer at det er summen av de respektive straffbare handlingene som skal straffes. Disse medlemmer finner det underlig at innbrudd nr. 5 i praksis skal anses for å være mindre straffbart enn innbrudd nr. 2. Kvantumsrabatten for å begå flere lovbrudd er uforholdsmessig høy uansett om en øker strafferammen fra maksimum 1,5 ganger til 2,0 ganger.

Derfor vil disse medlemmer fremme følgende endring:

"Straffeloven § 61 første ledd første setning skal lyde:

Begår en tidligere domfelt person på ny en straffbar handling av samme art som han tidligere er dømt for, forhøyes den maksimale straff til 30 års fengsel, hvis ikke straffebudet selv bestemmer noe annet."

Selv om disse medlemmer ikke anser forslaget om å benytte betingede straffer på allerede vel etablerte gjengangere som det mest hensiktsmessige tiltaket, vil disse medlemmer likevel støtte dette subsidiært, da det er et skritt i riktig retning.

Disse medlemmer er ikke overbevist om at reglene om gjentakelsesstraff skal regnes fra første

kriminelle handling etter fylte 18 år. Disse medlemmer ser det som naturlig også her å forholde seg til den kriminelle lavalder. Det er viktig å merke seg at ved den helhetsvurdering som domstolene skal legge til grunn ved straffeutmålingen, vil naturligvis en persons alder fortsatt bli tillagt den nødvendige vekt.

Disse medlemmer ser det som et problem at ny kriminalitet begås mens personer venter på en soningsplass. Først og fremst er det beklagelig at Regjeringen ikke har vist nok initiativ til å finne løsninger på å få avviklet soningskøen.

Disse medlemmer viser i den forbindelse til de forslag Fremskrittspartiet har fremmet i budsjett og egne private forslag. Det er uansett uheldig for den allmenne rettsoppfatning at en kan være vitne til at dømte kriminelle begår ny kriminalitet etter at de har fått en rettskraftig dom og mens de venter på soning.

Disse medlemmer mener at en allerede ved en rettskraftig dom må være klar over de konsekvenser videre lovbrudd vil kunne medføre. Ikke minst bør forståelsen av at lovbrudd etter en rettskraftig dom må anses for å være fullstendig nye lovbrudd, og ikke bare en tilfeldig følge av de tidligere handlinger, være åpenbar. Da vil den naturlige konsekvens være at gjengangerstraff senest anses å gjelde fra rettskraftig dom. Dette selv om en burde oppfattet dette også på et langt tidligere tidspunkt.

Disse medlemmer fremmer forslag om at § 61 annet ledd første setning utgår.

9. RETTSHÅNDHEVELSESARREST

Sammendrag

Etter straffeprosesslovens bestemmelse om rettsåndhevelsesarrest kan politiet i visse alvorlige straffesaker pågripe en mistenkt uten at de alminnelige vilkårene i straffeprosessloven er oppfylt. Bestemmelsen ble gitt for å motvirke den følelse av utrygghet eller mangel på tillit til samfunnets rettsåndhevelse som en løslatelse vil kunne lede til i alvorlige straffesaker.

I høringsnotat foreslo departementet at hensynet til folks rettsfølelse burde komme klarere frem i lovteksten. Det er ulike oppfatninger blant høringsinstansene om behovet for å klargjøre bestemmelsen i straffeprosessloven § 172. Departementet holder likevel fast ved forslaget i høringsnotatet, og fremmer forslag i tråd med dette.

Komiteens merknader

Komiteen har merket seg forslaget om endring av straffeprosessloven § 434, og at de er i tråd med de retningslinjer som ble gitt i Ot.prp. nr. 18 (2000-2001). Komiteen er enig i endringen, og synes det er ryddig at begrepet "vesentlig ulempe" får samme

innhold som i straffeprosessloven § 428. Komiteen forutsetter at den foreslåtte lovendringen ikke resulterer i noen nevneverdig endring av rettstilstanden, slik Justisdepartementet og flere av høringsinstansene har påpekt.

10. BEHANDLINGEN AV BORGERLIGE RETTSKRAV I ANKEINSTANSEN

Sammendrag

I 2001 ble straffeprosessloven § 434 endret for at det i større grad skulle bli mulig å behandle borgerlige rettskrav som en del av straffesaken i ankeinstansen.

Bakgrunnen for lovendringen var at hovedvilkåret om at anken måtte gjelde bevisvurderingen under skyldsspørsmålet ikke hadde like gode grunner for seg etter at to-instansreformen ble iverksatt, og at det kunne være prosessøkonomisk uheldig om lagmannsretten måtte behandle de borgerlige krav i en egen sak. For andre begrensede anker - hvor det bare er anket over lovanvendelsen (under skyldsspørsmålet) eller saksbehandlingen - gjelder det fortsatt visse begrensninger i adgangen til å få borgerlige rettskrav behandlet i ankeomgangen. I slike saker kan de borgerlige krav bare behandles i ankesaken dersom ankedomstolen samtykker.

Departementet mente i proposisjonen at det ville være uheldig om en sterkt avgrenset straffutmålingsanke skulle kunne utvikle seg til en omfattende erstatningssak. Det la imidlertid til grunn at en henvisning til reglene om saksbehandlingen i første instans ville gi ankedomstolen tilstrekkelig kompetanse til å avslå behandling av det borgerlige rettskravet, dersom dette ville medføre uforholdsmessige ulemper for avviklingen av straffesaken. Denne forutsetningen holder imidlertid bare stikk dersom den fornærmede selv fremmer kravet. Når påtalemyndigheten fremmer kravet, har ikke retten adgang til å nekte kravet fremmet.

Departementet holder fast ved at ankeinstansen i de aktuelle tilfeller bør ha adgang til å nekte å behandle borgerlige rettskrav, og foreslår derfor at dette skal gå uttrykkelig frem av bestemmelsen, jf. utkastet til § 434 første punktum bokstav b. I tråd med retningslinjene i Ot.prp. nr. 18 (2000-2001) går departementet inn for at ankeinstansen i slike tilfeller bare skal kunne nekte å behandle kravet der det vil medføre en kvalifisert ulempe å ta kravet med som en del av straffesaken. Det foreslås at vurderingstemaet skal være det samme som etter § 428, og følgelig knyttes til begrepet "vesentlig ulempe".

Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader til de foreslåtte endringer.

11. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER AV LOVFORSLAGENE

11.1 Forslagene i tilknytning til organisert kriminalitet og menneskehandel mv.

Endringene vil gi politi og påtalemyndighet bedre mulighet til å strafforfølge organisert kriminalitet og menneskehandel. Det vil isolert sett kunne virke arbeidsbesparende. Formålet er imidlertid at flere skal straffes for slike forbrytelser og at det skal idømmes strengere straffer. Det vil føre til økt belastning på strafferettsapparatet og til beslag av flere fengselsplasser. Eksakte tall er det vanskelig å angi. Det tas sikte på å dekke merutgiftene innenfor eksisterende rammer.

11.2 Forslagene i tilknytning til gjengangerstraff og rettshåndhevelsesarrest mv.

Forslaget om skjerpet straff for gjengangerkriminalitet vil føre til at det blir utmålt lengre straffer i gjengangersaker, som i sin tur vil kunne føre til et økt behov for fengselsplasser. Den delen av straffen som svarer til straffskjerpingen, skal imidlertid normalt gjøres betinget. I den grad lovendringen motvirker kriminalitet fra residivister, vil samfunnet spares for utgifter som knytter seg til denne formen for kriminalitet.

Forslagene om endringer i regelen om rettshåndhevelsesarrest og om borgelige rettskrav vil ikke få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

12. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

I straffeloven gjøres følgende endringer:

§ 60 a første ledd skal lyde:

Dersom en straffbar handling er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, likevel ikke til mer enn en samlet straff på 30 års fengsel.

§ 61 første ledd første punktum skal lyde:

Begår en tidligere domfelt person på ny en straffbar handling av samme art som han tidligere er dømt for, forhøyes den maksimale straff til 30 års fengsel, hvis ikke straffebudet selv bestemmer noe annet.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

I straffeloven gjøres følgende endringer:

§ 162 c første ledd første setning skal lyde:

Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 4 år, eller som rammes av §§ 204 første ledd eller 257, og som skal begås som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, straffes med fengsel inntil 4 år, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse.

§ 224 fjerde ledd skal lyde:

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelse av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang og om gjerningspersonen tidligere er straffet etter §§ 202, 224 eller 225.

Forslag 3

I straffeprosessloven skal § 216 a første ledd bokstav b lyde:

- b) som rammes av straffeloven kapittel 8 eller 9, av § 162, § 224 eller § 317, jf. § 162 eller av lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi mv. § 5.

13. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i straffeloven mv.
(lovtiltak mot organisert kriminalitet og menneskehandel, gjengangerstraff og mv.)

I

I lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgelig Straffelov (straffeloven) gjøres følgende endringer:

I § 12 første ledd nr. 3 bokstav a tilføyes § 162 c i opplistingen.

I § 12 første ledd nr. 4 bokstav a tilføyes § 162 c i opplistingen.

§ 17 første ledd bokstav a skal lyde:

- (a) fra 14 dager inntil 15 år eller i de i § § 60 a, 61 og 62 omhandlede tilfelle inntil 20 år;

§ 53 nr. 1 annet ledd skal lyde:

Prøvetiden fastsettes av retten og skal i alminnelighet være to år. Når vilkårene for straffskjerpelse ved gjentakelse er oppfylt og i andre særlige tilfeller, kan det settes en lengre prøvetid, men ikke over fem år. Prøvetiden regnes fra den dag endelig dom er avsagt.

Ny § 60 a skal lyde:

Dersom en straffbar handling er utøvet som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, likevel ikke med mer enn 5 års fengsel.

Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.

Forhøyelse av maksimumsstraffen etter bestemmelsen her får anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning, hvis ikke annet er bestemt.

§ 61 skal lyde:

Begår en tidligere domfelt person på ny en straffbar handling av samme art som han tidligere er dømt for, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, hvis ikke straffebudet selv bestemmer noe annet. Forhøyelse av maksimumsstraffen etter bestemmelsen her får bare anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning hvis det er bestemt i loven.

Første ledd gjelder bare når den domfelte hadde fylt 18 år på tidspunktet for den tidligere straffbare handlingen og har begått den nye handlingen etter at straffen for den tidligere handlingen helt eller delvis er fullbyrdet. Er den nye straffbare handlingen en forbrytelse, gjelder første ledd ikke hvis den nye handlingen er begått senere enn 6 år etter at fullbyrdelsen av den tidligere straffen er avsluttet, med mindre annet er bestemt. Er den nye straffbare handlingen en forseelse, kan det ikke ha gått mer enn 2 år fra fullbyrdelsen er avsluttet. Reglene i dette ledd gjelder også når skjerpet straff for gjentakelse er bestemt i straffebudet.

Retten kan la tidligere straffer som er idømt i utlandet, begrunne skjerpet straff på samme måte som straffer som er idømt her i landet.

§ 127 første ledd skal lyde:

Den, som ved Vold søger at formaa en offentlig Tjenestemand til at foretage eller undlade en Tjenestehandling eller at hindre ham under en saadan, eller som medvirker hertil, straffes med Fængsel indtil 3

Aar, men indtil 5 Aar, naar *han* udfører Forbrydelsen i Forening med nogen anden.

§ 132 a fjerde ledd skal lyde:

Motarbeiding av rettsvesenet straffes med fengsel inntil 5 år. Er handlingen utført under særdeles skjerpende omstendigheter, kan fengsel inntil 10 år anvendes. Ved avgjørelsen av om det foreligger særdeles skjerpende omstendigheter, skal det særlig legges vekt på om overtredelsen har voldt fare for noens liv eller helbred, er begått ved flere anledninger eller av flere i fellesskap eller har et systematisk eller organisert preg.

Ny § 162 c skal lyde:

Den som inngår forbund med noen om å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, og som skal begås som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, straffes med fengsel inntil 3 år, med mindre forholdet går inn under en strengere straffebestemmelse. Forhøyelse av maksimumsstraffen ved gjentakelse eller sammenstøt av forbrytelser kommer ikke i betraktning.

Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.

§ 200 tredje ledd skal lyde:

I tilfelle som nevnt i annet ledd, kan fengsel inntil 6 år idømmes dersom *handlingen* er begått under særdeles skjerpende omstendigheter. Ved avgjørelsen av om særdeles skjerpende omstendigheter foreligger, skal det særlig legges vekt på hvor lang tid forholdet har pågått, om handlingen er misbruk av slektskapsforhold, omsorgsforhold, stilling, avhengighetsforhold eller nært tillitsforhold og om handlingen er begått på en særlig smertefull eller krenkende måte.

§ 202 første ledd skal lyde:

Den som

- a) fremmer andres prostitusjon eller
 - b) leier ut lokaler og forstår at lokalene skal brukes til prostitusjon eller utviser grov uaktsomhet i så måte,
- straffes med bøter eller fengsel inntil 5 år.

§ 204 første ledd skal lyde:

Den som

- a) utgir, selger eller på annen måte søker å utbre pornografi,
- b) innfører pornografi med sikte på utbredelse,

- c) overlater pornografi til personer under 18 år,
- d) produserer, innfører, besitter, overlater til en annen eller mot vederlag gjør seg kjent med barnepornografi,
- e) holder offentlig foredrag eller istandbringer offentlig forestilling eller utstilling med pornografisk innhold, eller
- f) forleder noen under 18 år til å la seg avbilde som ledd i kommersiell fremstilling av rørlige og urørlige bilder med seksuelt innhold, eller produserer slike fremstillinger hvor noen under 18 år er avbildet,

straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 år.

§ 224 skal lyde:

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til

- a) *prostituasjon eller andre seksuelle formål,*
- b) *tvangsarbeid,*
- c) *krigstjeneste i fremmed land eller*
- d) *fjerning av vedkommendes organer,*
eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.

På samme måte straffes den som

- a) *legger forholdene til rette for slik utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,*
- b) *på annen måte medvirker til utnyttelsen eller forledelsen, eller*
- c) *gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelsen fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel.*

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt.

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen, var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang eller om handlingen ga betydelig utbytte.

§ 230 oppheves.

§ 234 annet ledd skal lyde:

Under særdeles skjærpende Omstændigheder kan Fengsel indtil 12 Aar anvendes.

§ 245 første ledd skal lyde:

Den som avbryter svangerskap eller medvirker hertil uten at de lovlige indikasjoner for et slikt inn-

grep er til stede, eller uten at vedtak om avbrudd er truffet av noen som har myndighet til det, straffes for fosterfordrivelse med fengsel inntil 3 år. Hvis handlingen er utført i vinnings hensikt eller under særdeles skjærpende omstendigheter for øvrig, er straffen fengsel inntil 6 år. Har gjerningsmannen handlet uten kvinnens samtykke, anvendes fengsel inntil 15 år, men inntil 21 år såfremt hun omkommer som følge av forbrytelsen.

§ 260 fjerde ledd skal lyde:

Fengsel inntil 5 år kan anvendes dersom bruken har hatt til følge betydelig skade på person eller formue.

§ 263 oppheves.

§ 266 tredje ledd fjerde punktum oppheves.

§ 279 oppheves.

§ 296 annet ledd skal lyde:

Når handlingen er begått sedvanemessig eller det ellers foreligger særdeles skjærpende omstendigheter, kan det idømmes fengsel inntil 5 år og i forbindelse med fengselsstraffen bøter.

§ 391 første ledd skal lyde:

Den som øver eller medvirker til skadeverk som nevnt i § 291, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder såfremt den voldte skade er liten.

§ 391 a tredje ledd oppheves.

Gjeldende fjerde ledd blir nytt tredje ledd.

§ 399 annet ledd skal lyde:

Hvor gjenstandens verdi er mere betydelig, kan fengsel inntil 6 måneder anvendes.

§ 402 tredje ledd oppheves.

Gjeldende fjerde ledd blir nytt tredje ledd.

§ 431 annet ledd skal lyde:

Når det foreligger særdeles skjærpende omstendigheter, kan fengsel inntil 6 måneder anvendes. Det kan dog ikke ilegges strengere straff enn etter den lovbestemmelse som ville ha vært anvendelig om redaktøren hadde kjent innholdet.

§ 432 annet ledd skal lyde:

Når det foreligger særdeles skjærpende omstendigheter, kan fengsel inntil 6 måneder anvendes.

II

I lov 13. juni 1975 nr. 39 om utlevering av lov-brytere mv. (utleveringsloven) gjøres følgende endringer:

§ 25 nr. 1 og nr. 4 skal lyde:

1. Til bruk for straffesak i fremmed stat kan det på begjæring bestemmes at person som her i riket er fengslet eller etter dom berøvet friheten på grunn av straffbar handling, skal sendes til fremmed stat for å avhøres som vitne eller framstilles til konfrontasjon. *Overføring som nevnt i første punktum, kan også skje med vedkommendes samtykke for å bistå ved andre etterforskningskritt. [...]*
4. Dersom vedkommende ikke samtykker i overføring etter nr. 1 første punktum, avgjør retten ved kjennelse om det er lovlig adgang til overføring. Er vedkommende under strafforfølgning her i riket, hører saken inn under den domstol som behandler straffesaken. Reglene i § 17 tredje ledd og § 18 første ledd gjelder tilsvarende. I samband med overenskomst som nevnt i annet ledd, kan det dog bestemmes at saken skal avgjøres av annen myndighet enn departementet. Før retten, eller i tilfelle departementet, treffer sin avgjørelse, skal det innhentes uttalelse fra fengsels- eller anstaltsmyndigheten såfremt vedkommende soner straff eller er anbrakt i anstalt.

III

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) gjøres følgende endringer:

§ 172 nytt annet punktum skal lyde:

Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på om det er egnet til å støte allmennhetens rettsfølelse eller skape utrygghet dersom den mistenkte er på fri fot.

Gjeldende annet punktum blir nytt tredje punktum

§ 202 b første ledd første punktum skal lyde:

Når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, *eller som rammes av straffeloven § 162 c*, kan påtalemyndigheten beslutte at teknisk peileutstyr plasseres på kjøretøy, gods eller andre gjenstander for å klarlegge hvor den mistenkte eller gjenstandene befinner seg (teknisk sporing).

§ 216 b første ledd første punktum skal lyde:

Retten kan ved kjennelse gi politiet tillatelse til å foreta annen kontroll av kommunikasjonsanlegg når noen med skjellig grunn mistenkes for en handling eller forsøk på en handling

- a) som etter loven kan medføre straff av fengsel i 5 år eller mer, eller
- b) som rammes av straffeloven kapittel 8 eller 9, eller av §§ 145 annet ledd, 162, 162 c, 204 første ledd bokstav d, 317, jf. §§ 162 eller 390 a.

§ 352 tredje ledd skal lyde:

Forhøyelse av maksimumsstraffen på grunn av gjentakelse, sammenstøt av forbrytelser eller anvendelsen av straffeloven § 60 a eller § 232 kommer ikke i betraktning.

§ 434 første og annet ledd skal lyde:

Ved anke i straffesaken kan partene kreve ny behandling også av de borgerlige krav dersom vilkårene i §§ 427 til 433 er oppfylt og anken gjelder

- a) *bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet,*
- b) *avgjørelsen om straff eller rettsfølge som nevnt i § 2 første ledd nr. 1, og det ikke er til vesentlig ulempe å behandle kravet under ankeforhandlingen, eller*
- c) *andre ankegrunner, og ankedomstolen samtykker i samlet behandling.*

I sak for Høyesterett gjelder § 323 tilsvarende.

Ved gjenopptakelse av straffesak kan en part på samme vilkår som nevnt i første ledd kreve ny behandling av de borgerlige krav dersom fristen i tvistemålsloven § 408 ikke er utløpt.

IV

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 47 fjerde ledd skal lyde:

Med bøter eller med fengsel inntil seks år straffes den som i vinnings hensikt driver organisert ulovlig virksomhet med sikte på å hjelpe utlendinger til å reise inn i riket eller til annen stat.

V

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) gjøres følgende endring:

§ 20 a første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Dersom det er nødvendig av hensyn til etterforskningen, kan det også foretas observasjon og forfølgelse av andre personer når det er skjellig grunn til

å tro at dette vil bidra til å identifisere eller oppspore den mistenkte.

Gjeldende annet punktum blir nytt tredje punktum.

VI

I lov 15. juni 2001 nr. 75 om veterinærer og annet dyrehelsepersonell gjøres følgende endring:

§ 37 skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av den, straf-

fes med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder. Medvirkning straffes på samme måte. Når det gjelder overtredelse av § 18 eller bestemmelser gitt i medhold av § 18, kan *straffen under* særdeles skjerpende omstendigheter forhøyes til inntil 6 måneders fengsel.

VII

Endringen i politiloven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. For øvrig trer loven her i kraft straks.

Oslo, i justiskomiteen, den 5. juni 2003

Trond Helleland
leder

André Kvakkestad
ordfører